

Удовенко А.О.,

аспірант,

Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку
Національної академії наук України

ОБҐРУНТУВАННЯ УМОВ ЗАСТОСУВАННЯ СПРОЩЕНОЇ МОДЕЛІ АНАЛІЗУ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Анотація. У статті досліджено зарубіжний досвід проведення аналізу регуляторного впливу за моделлю “RIA-Light”. Проаналізовано підходи до фільтрації проектів нормативно-правових актів на прикладі країн ЄС та виділено три фільтри, які можуть використовуватися у вітчизняній практиці для вибору моделі АРВ. Запропоновано алгоритм використання спрощеної моделі аналізу регуляторного впливу, який, на відміну від діючого, базується на меншій кількості етапів та проводиться на обмеженій ресурсній базі.

Ключові слова: аналіз регуляторного впливу, нормативно-правовий акт, “RIA-Light”, фільтрація, дерегулювання.

Постановка проблеми. Аналіз регуляторного впливу (АРВ) є одним з інструментів для розроблення ефективних нормативно-правових актів (НПА). Для багатьох країн з перехідною економікою використання класичної моделі АРВ є складним, оскільки вимагає суттєвих витрат часу та ресурсів на проведення повного якісного аналізу. Крім того, перехід до цих стандартів потребує великої політичної підтримки та зміни адміністративної культури. Більшість проблем із впровадженням АРВ у країнах з перехідною економікою виникають через їх непідготовленість до повноцінного застосування складних та трудомістких методик, брак кваліфікованих кадрів для проведення аналізу та відношення до АРВ не як до інструменту оцінки доцільності розробки нормативно-правового акта, а як до штучного підтвердження необхідності його прийняття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі аналізу якості проектів регуляторних актів за допомогою методики АРВ приділено багато уваги як в офіційних інструкціях європейських країн, так і в наукових працях відомих вчених, серед яких слід назвати таких, як, зокрема, С. Радаеллі (С. Radaelli) [1], С. Джекобс [2], А. Глушко [3]. Проте практичні рекомендації щодо застосування спрощеної моделі “RIA-Light” майже відсутні.

Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду застосування класичної та спрощеної моделей аналізу регуляторного впливу та адаптації останньої до вітчизняного законодавства у сфері АРВ проектів нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Експерти [4] зазначають, що лише третя частина усіх європейських країн, в яких запроваджена класична модель АРВ, мають змогу проводити оцінку на систематичному рівні. До них відносяться Фінляндія, Нідерланди, Швеція, Португалія, Бельгія, Ірландія, Велика Британія та Словаччина. В країнах з перехідною економікою модель АРВ була запозичена з європейського досвіду та з часом адаптована до національних економік. У зв'язку з цим у зарубіжній літературі з'явилось нове поняття (“Ria-Light” –

полегшена модель АРВ [5]). Ця модель передбачає спрощення процесу та зменшення обсягу аналізу порівняно з класичною моделлю.

Основними відмінностями спрощеної моделі від класичної є звужена сфера охоплення та менша кількість етапів аналізу. Так, Україна є однією з небагатьох країн, в яких АРВ готується до кожного проекту нормативно-правового акту. Як зазначалося вище, підготовка якісного звіту потребує часу та ресурсів, тому глибина аналізу повинна відповідати рівню впливу, що чинить розроблений нормативно-правовий акт [6].

Метою створення полегшеної моделі АРВ є покращення якості нормативно-правових актів шляхом проведення аналізу за спрощеною схемою, що є особливо актуальним для країн, які мають обмежений кадровий потенціал та дефіцит надійних даних. Перш за все ця модель заснована на необхідності дотримання умов та скороченні кількості етапів проведення аналізу.

Основними елементами проведення попередньої оцінки є фільтри, які дають змогу визначити необхідність поглибленого або можливість проведення спрощеного аналізу. Проте в деяких зарубіжних країнах ex-ante проводиться взагалі для визначення необхідності проведення АРВ. Його можуть не потребувати НПА, які спрямовані на виконання міжнародних договорів, розробляються у відповідь на надзвичайну ситуацію та не будуть мати значного впливу для держави, громадян або суб'єктів господарювання [7].

В міжнародній практиці існує термін “targeting” (укр. «таргетування», «фільтрація»), який передбачає встановлення певних фільтрів, за якими відбираються проекти для проведення АРВ. Аналіз досвіду проведення фільтрації в розвинених країнах (Австралія, Великобританія, США та ЄС) дав змогу виділити 3 види фільтрів, а саме [8]:

- первинний фільтр, який визначає масштаби предметної області (сфери регулювання, види нормативно-правових актів);
- вторинний фільтр, який допомагає відібрати нормативно-правові акти за ступенем значущості;
- третинний фільтр, який включає в себе нормативно-правові акти, які, відповідно до чинного законодавства, є винятком стосовно розроблення до них АРВ.

Первинний фільтр може розподіляти НПА за рівнем нормотворчості. Так, в деяких зарубіжних країнах розвинений інститут делегування нормотворчості (тобто Парламент передає частину повноважень щодо розроблення НПА органам виконавчої влади). У такому випадку первинний фільтр включає в себе два критерії: делеговані НПА та первинні (розроблені Парламентом) [8]. Наприклад, у США та Канаді аналізу підлягають лише нормативно-правові акти делегованого регулювання, тоді як у Великобританії АРВ застосовується до обох критеріїв.

Вторинний фільтр застосовується для відбору нормативно-правових актів за критерієм значущості, тобто аналізується те, наскільки сильний вплив спричиняє нормативно-правовий акт на цільові групи (який може мати як кількісний, так і якісний вираз). До кількісних фільтрів можуть входити обсяги витрат, які отримують суб'єкти господарювання та економіка країни у разі прийняття нормативно-правового акта.

В досвіді зарубіжних країн існує декілька підходів до визначення ступеня значущості або впливу від введення проекту. Так, у США встановлюються грошові критерії для проведення аналізу. АРВ розробляється лише до економічно значимих нормативно-правових актів, які мають вплив на економіку у розмірі від 100 млн. дол. на рік або кількісний вплив на окремі сфери [7]. У Данії НПА класифікуються за такими показниками: вплив відсутній, вплив менший або більший за 10 тис. євро.

До третинного фільтру входять нормативно-правові акти, які є винятком з перших двох фільтрів. Критеріями в цьому фільтрі також можуть бути окремі сфери (наприклад, бюджет, оподаткування); органи-розробники НПА або вид впливу (терміновість прийняття). В новому Керівництві Євросоюзу відсутній цей фільтр, проте закріплено принцип пропорційності, за яким АРВ не проводиться для документів, які не мають суттєвого впливу на цільові групи.

Важливим є питання порядку використання цих фільтрів для проведення АРВ. Для аналізу суттєве значення мають первинний та вторинний фільтри. В багатьох зарубіжних країнах, зокрема у Чехії, Великобританії та ряді інших європейських

країн, застосовується двоступеневий підхід. Він передбачає проведення попередньої оцінки для усіх нормативно-правових актів, які відповідають первинному фільтру, та проведення поглибленої оцінки для актів, які є значущими за критеріями вторинного фільтру. Третій фільтр за схемою йде на останньому етапі, хоча має застосовуватися на першому (для відсіювання НПА, які не відповідають критеріям проведення аналізу).

Таким чином, визначення переліку критеріїв, за якими будуть класифікуватися проекти нормативно-правових актів для подальшого проведення АРВ за класичною моделлю або "RIA-Light", має стати першою частиною проведення аналізу регуляторного впливу. Досвід зарубіжних країн демонструє, що дієвою схемою для класифікації проектів НПА є використання і кількісних, і якісних критеріїв.

Для імплементації описаних підходів у вітчизняну систему аналізу та подальшої класифікації НПА на ті, які потребують аналізу за спрощеною або класичною моделлю АРВ, необхідним є розроблення фільтрів (з урахуванням особливостей українського законодавства). Доцільними є використання зарубіжного підходу щодо розділення фільтрів на первинний, вторинний та третинний, а також включення критерію належності проекту регуляторного акта до переліку винятків, до першого фільтру (рис. 1).

Відбір НПА за первинним фільтром відбувається покроково за наведеними критеріями. Аналіз проекту за першим критерієм дає змогу визначити, чи відповідає він пріоритетам розвитку, встановленим державою, та чи є його прийняття

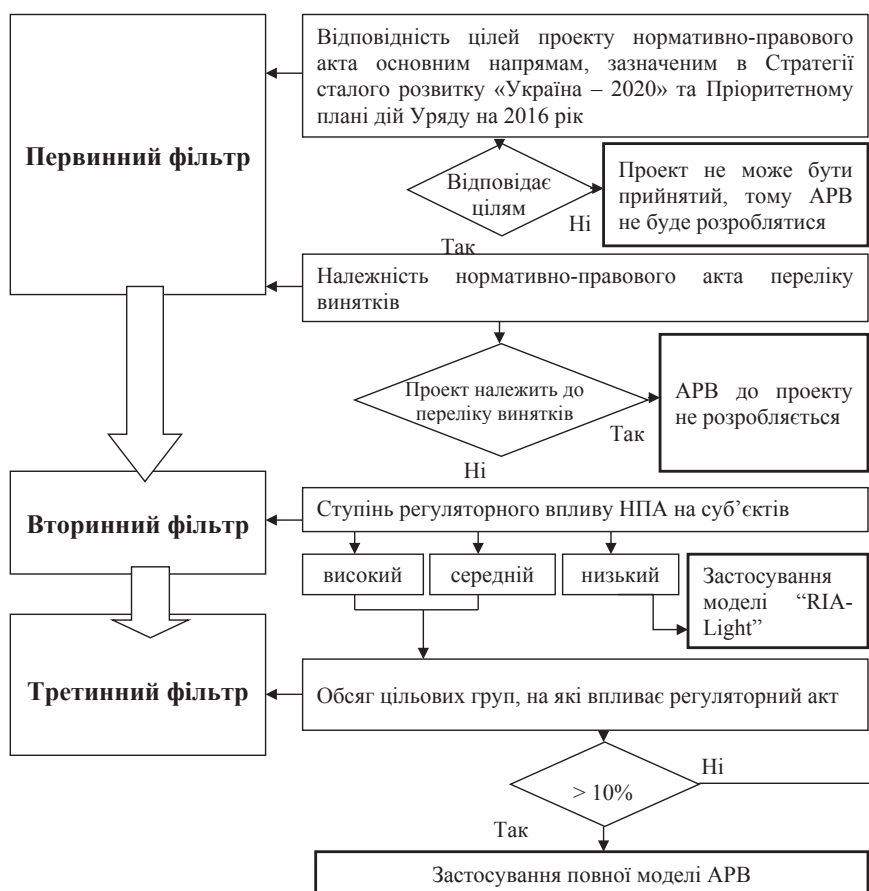


Рис. 1. Схема фільтрації проектів НПА для вибору моделі АРВ

доцільним. За результатами його застосування відбираються проекти, які можуть бути в подальшому прийняті. Другий критерій включає в себе перелік винятків, відповідно до якого АРВ не розробляються.

Після вторинної фільтрації буде визначена можливість застосування спрощеної моделі до НПА з низьким ступенем та продовження відбору актів, до яких може застосовуватися повна оцінка за третинним фільтром, до якого увійшов критерій обсягу цільових груп, на які буде впливати нормативно-правовий акт. Пороговим значенням для цього критерію є 10%, які визначені аналогічно до розділу VI Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта в частині необхідності проведення М-тесту для проектів НПА, якщо питома вага суб'єктів малого підприємництва, на яких здійснюється вплив, перевищує 10%.

Результатом третього етапу фільтрації є кінцевий вибір моделі АРВ, яка буде застосовуватися до проекту. За умови, що проект впливає більше ніж на 10% цільової групи, має проводитися повний аналіз, якщо менше – може використовуватися “RIA-Light”.

Як зазначалося вище, метою проведення процедури фільтрації є вибір моделі, за якою буде розроблятися аналіз регуляторного впливу проекту. Головною відмінністю полегшеної моделі від класичної є менша кількість етапів проведення аналізу, що зменшує витрати часу, ресурсів та може проводитися на обмеженій інформаційній базі (рис. 2).

Моніторинг оцінки якості діяльності регуляторних органів в сфері проведення АРВ дав змогу виявити, що найбільш складними для розробників є проведення аналізу витрат на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємств, які виникають внаслідок дії регуляторного акта, бюджетних витрат та М-тесту [9]. Саме за цими показниками у розрізі моніторингу за березень-грудень 2016 року [10] було виявлено неповний та неякісний аналіз. В деяких АРВ до проектів НПА ці показники взагалі відсутні, хоча мають бути розраховані відповідно до законодавства. Також трудомісткими аспектами методики є аналіз можливих альтернативних способів досягнення цілей та проведення методики відстеження результативності.

У зв'язку з тим, що діюча методика є досить складною для впровадження моделі “Ria-Light”, одними з варіантів є скорочення кількості етапів та спрощення процедури їх проведення.

Запропоновано об'єднати етапи визначення проблеми та цілей в один та скоротити його обсяг порівняно з діючою методикою. На цьому етапі необхідно чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення та навести числове обґрунтування (за наявності даних). Крім того, визначаються цілі державного регулювання, що мають бути пов'язані з розв'язанням проблеми.

Другим етапом є визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей. Пропонується залишити обов'язковим наведення не менше двох альтернатив, проте спростити їх оцінку; провести лише якісний аналіз вигод та витрат для кожної з груп, на які впливає альтернатива (громадяни, держава, суб'єкти господарювання), та за результатами аналізу визначити найбільш оптимальний варіант. Крім того, слід не розподіляти суб'єкти господарювання на великі, середні та малі, а провести аналіз загалом для даної групи.

Етапи, на яких визначаються механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми, та обґрунтовується запропонований строк дії регуляторного акта, пропонується залишити без змін, оскільки шляхи вирішення виявлених проблем є важливою складовою будь-якого аналізу, а термін дії нормативно-правового акта пов'язаний з методикою проведення відстеження результативності, тому також є необхідним.

Етап оцінки виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги, доцільно виключити, оскільки він є трудомістким, а, згідно з критеріями відбору проектів НПА, “Ria-Light” буде застосовуватися до тих, які не передбачають суттєвих змін та витрат коштів.

На етапі визначення показників результативності регуляторного акта доцільно залишити необхідність наведення чотирьох обов'язкових: розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з

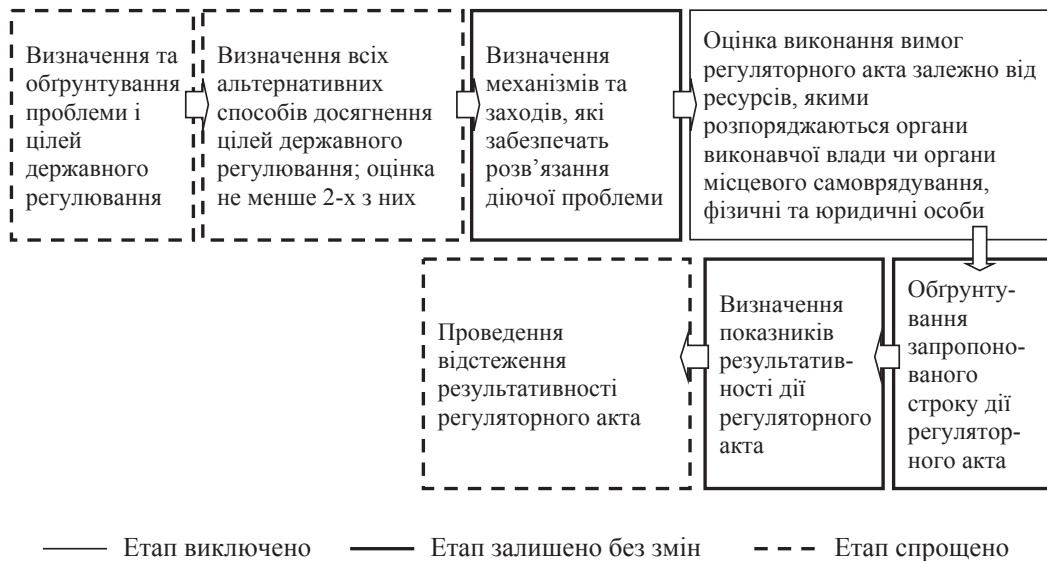


Рис. 2. Схема проведення “RIA-Light” на базі діючої моделі АРВ

дією акта; кількість суб'єктів господарювання та / або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта; розмір коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та / або фізичними особами, які пов'язані з виконанням вимог акта; рівень поінформованості суб'єктів господарювання та / або фізичних осіб з основними положеннями акта.

Крім того, спрощенню підлягає пункт 3 Методики відстеження результативності [9], згідно з яким у процесі відстеження встановлюється кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, визначеного під час проведення аналізу впливу регуляторного акта. Оскільки одним з принципів побудови "Ria-Light" є використання обмеженої бази інформаційних ресурсів, за відсутності якісних або кількісних показників процес відстеження проводиться за наявними даними.

Висновки. Незважаючи на ряд відмінностей в методиках проведення АРВ в країнах ЄС, спільною є фільтрація проектів нормативно-правових актів, яка дає змогу розробляти аналіз лише до частини документів. Натомість в Україні він проводиться майже до кожного проекту. Повне скасування процедури аналізу окремих проектів може призвести до значного погіршення їх якості, тому для вітчизняної практики АРВ доцільним є запровадження спрощеної моделі як альтернативи до класичної. В результаті проведеного дослідження було виділено три фільтри, за якими будуть відбиратися проекти для проведення АРВ за однією із зазначених моделей, та запропоновано алгоритм спрощеного аналізу, що базується на чинній методиці, проте має меншу кількість етапів. Цей підхід має зменшити витрати часу й ресурсів на проведення аналізу та покращити його якість.

Література:

1. Radaelli C. Regulating Rule-Making via Impact Assessment / C. Radaelli // *Governance*. – 2010. – № 1. – P. 89–108.
2. Jacobs S. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making / S. Jacobs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/6.CurrentTrends.pdf>.
3. Глушко А. Оцінка ефективності державної регуляторної політики у сфері внутрішньої торгівлі в Україні / А. Глушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe%3_file_name%3DPDF/econrig_2012_6_17.p.
4. Стан аналізу регуляторного впливу в Україні з урахуванням світових тенденцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.commerciallaw.com.ua/attachments/article/\(final\).pdf](http://www.commerciallaw.com.ua/attachments/article/(final).pdf).
5. Making it Work: "RIA Light" for Developing countries [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/184141468167049021/Making-it-work-Ria-light-for-developing-countries>.
6. Аналіз регуляторного впливу : [посібник] / [Б. Бордог, К. Малюгіна, О. Татаревський] [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://policy-analysis.org/wp-content/uploads/2014/10/Regulatory-impact-analysis-Posibnyk-_2007.pdf.

7. Аналіз регуляторного впливу в країнах Європи, Канаді, США та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28954.pdf>.
8. Голоднікова А. Таргетирование оценки регулирующего воздействия: международные подходы и российская практика / А. Голоднікова, Д. Цыганков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <file:///C:/Users/pc/Downloads/targetirovanie-otsenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-mezhdunarodnye-podhody-i-rossiyskaya-praktika.pdf>.
9. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>.
10. Моніторинг і коментарі до нормативно-правових актів у сфері регуляторної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndc-ipr.org/analityka/page/1>.

Удовенко А.А. Обоснование условий применения упрощенной модели анализа регуляторного воздействия проектов нормативно-правовых актов

Аннотация. В статье исследован зарубежный опыт проведения анализа регуляторного воздействия по модели "RIA-Light". Проанализированы подходы к фильтрации проектов нормативно-правовых актов на примере стран ЕС и выделены три фильтра, которые могут использоваться в отечественной практике для выбора модели АРВ. Предложен алгоритм использования упрощенной модели анализа регуляторного воздействия, который, в отличие от действующего, базируется на меньшем количестве этапов и проводится на ограниченной ресурсной базе.

Ключевые слова: анализ регуляторного воздействия, нормативно-правовой акт, "RIA-Light", фильтрация, дерегулирование.

Udoenko A.O. The rationale of conditions of the application of a simplified model of the analysis of regulatory impact of drafts of laws and regulations

Summary. The article investigated the foreign experience of regulatory impact analysis for "RIA-Light" model. It analyses the approaches to filtering of drafts of legal acts on the example of the EU countries and identifies three filters that can be used in domestic practice of choosing RIA models. An algorithm of using a simplified model of regulatory impact analysis is suggested. Unlike the current one, it is based on fewer stages and is conducted on a limited resource base.

Keywords: regulatory impact analysis, regulatory legal act, "RIA-Light", filtration, deregulation.